

VD_OMNI FO.2014.0012 vom 25. Juni 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-06-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2014.0012

FR: VD_OMNI FO.2014.0012 du 25 juin 2015

IT: VD_OMNI FO.2014.0012 del 25 giugno 2015

Regeste

X. _____ SA/Service des communes et du logement, Municipalité de Lausanne |
Soumission de travaux de rénovation à la LDTR. Notions de travaux d'entretien courant, de travaux de rénovation et de travaux à composante mixte (c. 4). C'est l'ensemble des travaux (d'entretien courant, de rénovation et mixtes) qui doivent être pris en compte pour déterminer si le propriétaire peut bénéficier de l'art. 1er al. 2 RLDTR, selon lequel l'autorité peut dispenser le propriétaire de requérir une autorisation lorsque le coût des travaux est inférieur à 20% de la valeur à neuf ECA (c. 5). L'art. 1er al. 2 RLDTR institue par ailleurs une faculté pour l'autorité et non une obligation. En l'espèce, même si l'on devait admettre que le coût des travaux était de 19,19%, l'autorité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant la dispense, dès lors que ce coût reste très près du seuil de 20% et que les travaux peuvent entraîner une hausse des loyers de 9,77% (c. 6).

Erwägungen

E. 1

LDTR). Le département peut alors subordonner l'octroi de l'autorisation à certaines conditions, notamment celles fixées aux al. 3 et 4 (art. 4 al. 2 LDTR). Ainsi, il peut soumettre pendant dix ans la vente par appartement, ou toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue, à une autorisation, pour éviter la diminution de logements loués dans une catégorie où sévit la pénurie, et contrôler pendant dix ans les loyers des logements qui remplacent ceux qui ont été démolis ou des immeubles transformés ou rénovés, afin d'éviter des augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la présente loi (art. 4 al. 3 LDTR).

E. 2

La recourante admet que son immeuble comprend 25 logements entrant dans une catégorie à pénurie. En revanche, elle soutient à titre principal qu'elle doit bénéficier de l'art. 1er al. 2 RLDTR, selon lequel l'autorité compétente peut dispenser le propriétaire de présenter une demande lorsque les travaux envisagés représentent un coût inférieur aux 20% de la valeur à neuf ECA. a) A l'appui, la recourante affirme que seule la part des travaux correspondant à la rénovation doit être prise en considération pour déterminer si le seuil de 20% est atteint. b) L'autorité intimée considère au contraire qu'il convient de tenir compte de l'ensemble des travaux d'entretien et de rénovation dans l'application de l'art. 1er al. 2 RLDTR. L'autorité intimée relève qu'en pratique, une très grande partie des travaux de rénovation ont un caractère mixte d'entretien et de rénovation. Faute de pouvoir distinguer aisément la part exacte des travaux d'entretien, respectivement de rénovation, la LDTR prévoit un système "par palier". Ainsi, pour l'autorité intimée, les travaux de "pur" entretien courant ne sont pas soumis à la LDTR. L'entretien courant consiste en des travaux ponctuels, de faible ampleur au plan technique et de faible montant par rapport à la valeur à neuf ECA (entre 0,5 et 1,5%

selon l'expérience de l'autorité intimée). Ils n'entraînent en général aucune hausse de loyer. En revanche, toujours selon l'autorité intimée, les travaux de rénovation (d'importance) sont subordonnés à la LDTR et font l'objet d'une procédure d'autorisation qui aboutit, le plus souvent, à une mesure de contrôle administratif des loyers. La rénovation implique une intervention dans ou sur la structure du bâtiment, dont le coût est élevé par rapport à la valeur à neuf ECA (20% et plus). Le plus souvent, les travaux de rénovation, qui ont une part d'entretien différé, créent une plus-value. En règle générale, la rénovation constitue un investissement que le bailleur est en droit de répercuter sur l'état locatif. L'autorité examine au cas par cas quels sont les travaux d'entretien différés et réellement "à plus-value" prévus, pour en admettre la répercussion sur les loyers selon la méthode dite "de la valeur objective", l'ensemble de l'intervention projetée étant analysée pour elle-même, dans la totalité de ses composantes techniques. Enfin, l'autorité intimée soutient que les travaux qui ont à la fois une composante "entretien" et "à plus-value", dont le coût est inférieur aux 20% de la valeur à neuf ECA (mais en général supérieur à 15%) peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation au sens de l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR. Cette dispense est une faculté concédée à l'autorité, qui peut (mais ne doit pas) la délivrer. L'examen se fait au cas par cas par l'autorité, qui tient compte notamment de paramètres tels que l'évolution prévisionnelle des loyers par rapport à ceux admissibles selon sa propre analyse. La ratio legis de cette faculté réside dans le fait que les conséquences sur les loyers sont généralement de moindre ampleur et que le locataire dispose des moyens de contestation que lui offre le droit privé fédéral du bail à loyer s'il estime une hausse abusive suite aux travaux. Ce type de travaux justifie malgré tout une forme de surveillance administrative simplifiée, en termes de procédure notamment, afin de lutter contre une atteinte potentielle à la substance du parc locatif vaudois. De fait, l'autorité subordonne systématiquement toute dispense d'autorisation à l'obligation pour le maître de l'ouvrage de lui produire le décompte final des travaux, afin de s'assurer que ces derniers restent inférieurs au seuil de 20%. Chaque dispense délivrée attire ainsi expressément l'attention du maître de l'ouvrage sur le fait que, si d'autres travaux devaient être entrepris dans l'immeuble ou si le devis devait être dépassé dans une mesure excédant 20% de la valeur à neuf ECA, les travaux seraient traités selon la procédure ordinaire LDTR.

E. 3

a) La réglementation de la LDTR répond à un but d'intérêt public, à savoir conserver sur le marché des logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles. Le but de la LDTR est de prévenir la diminution du nombre de logements à loyer modéré, que l'on trouve principalement dans les immeubles anciens, et dont le coût est en rapport avec les ressources de la majeure partie de la population, et notamment les personnes les plus défavorisées. Il s'agit ainsi de combattre la pénurie de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (voir ATF 89 I 178; 101 Ia 502; voir aussi ATF 119 Ia 355 consid. 3b; 116 Ia 401; 113 Ia 132 consid. 7). La loi tend à enrayer la diminution du nombre des logements à pénurie, tout en permettant le bon entretien des immeubles (voir Bulletin du Grand Conseil [BGC], février 1985, p. 1426). Les mesures cantonales visent non seulement à éviter la disparition de logements à la suite de démolition et de changement d'affectation (pénurie quantitative) mais aussi le renchérissement de loyers résultant de transformations architecturales trop importantes (pénurie qualitative) (FO.2006.0016 du 30 octobre 2009). L'autorité cantonale doit tenir compte du niveau des loyers avant et après transformation mais aussi de l'importance des travaux envisagés, de l'équipement et du confort des appartements transformés (ATF du 29 septembre 1982

[Pensionskasse Eternit et crts] reproduit à la RDAF 1983 p. 251 consid. 2b p. 254). Elle ne peut se contenter d'avaliser une enveloppe financière, mais elle doit vérifier si les travaux prévus sont indispensables au sens de l'art. 4 LDTR (AC.2006.0034 du 21 septembre 2007; AC.2002.0066 du 11 février 2003 consid. 3; voir aussi AC.2000.0082 du 13 décembre 2000). Elle est ainsi amenée à définir les travaux admissibles et nécessaires pour assurer la réalisation du but d'intérêt public recherché par le législateur cantonal, à savoir le maintien de logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles (ATF 89 I 182; voir également ATF 101 Ia 507). L'autorité cantonale doit d'abord déterminer les travaux qui sont nécessaires au sens de l'art. 4 LDTR pour arrêter ensuite le revenu locatif admissible (FO.2003.0014 du 11 août 2004, voir aussi FO.2006.0016 du 30 octobre 2009 et FO.2003.0013 du 24 février 2005). b) Comme déjà évoqué, l'art. 1 er al. 1 LDTR soumet à autorisation la rénovation de maisons d'habitation. L'al. 2 de cette disposition précise que par rénovation, on entend " tous travaux d'une certaine importance, apportant une plus-value à l'immeuble sans modifier la distribution des logements. Les travaux d'entretien courant ne sont pas inclus dans cette notion. " L'art. 1 er al. 1 RLDTR confirme qu'en règle générale, les travaux de rénovation qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'entretien courant du bâtiment sont soumis à autorisation. L'art. 1 er al. 2 RLDTR prévoit que le département compétent " peut toutefois dispenser le propriétaire de présenter une demande lorsque les travaux envisagés représentent un coût inférieur aux 20% de la valeur à neuf de l'assurance-incendie de l'immeuble. " La distinction entre travaux d'entretien courant et travaux de rénovation (d'une certaine importance) est ainsi essentielle.

E. 4

Il convient de cerner les notions de travaux d'entretien courant, de travaux de rénovation et de travaux à composante mixte (entretien courant et rénovation). a) Les travaux d'entretien courant, autrement dit les réparations, ne font que maintenir l'état des locaux dans l'usage convenu et prévenir leur dégradation. Ils se limitent à remédier à un défaut ou à l'usure normale de la chose louée. Sauf accroissement de leur coût, ils ne justifient aucune majoration de loyer. Tel est ainsi le cas du remplacement d'une cuisinière hors d'usage; de la reprise de la peinture de plafonds endommagés par des infiltrations d'eau; de la simple réfection des façades, à moins qu'elle ne s'accompagne de l'amélioration de l'isolation; de l'adaptation des citernes aux prescriptions administratives, de la réfection de l'étanchéité d'une terrasse ou d'une fenêtre; du remplacement des chenaux; du remplacement d'un chauffage central préexistant (David Lachat, *Le bail à loyer*, 2008, chap. 12 n. 1.1, chap. 19 n. 5.1.4 et les réf. citées, not. ATF 110 II 404 consid. 3a). Les travaux d'entretien remédient à un défaut, réparent ou préviennent des dommages (Commentaire SVIT, *Le droit suisse du bail à loyer*, 2011, n. 14 ad art. 260-260a). Conformément à la teneur de l'art. 1 er al. 1 LDTR et de l'art. 1 er al. 1 RLDTR, les travaux d'entretien courant ne sont pas soumis à autorisation au sens de cette législation. b) Les travaux de rénovation modifient l'état des locaux initialement convenus. En règle générale, ils l'améliorent et procurent au locataire un confort supplémentaire, et à l'immeuble une plus-value. Ils consistent en des travaux et des installations nouvelles qui accroissent la valeur de la chose louée, en améliorent la qualité, l'adaptent au goût du jour (Lachat, *op. cit.*, chap. 12 n. 1.2, chap. 19 n. 5.1.4). D'ordinaire, les rénovations justifient une augmentation de loyer, même si elles ne profitent pas directement au locataire (Lachat, *op. cit.*, chap. 12 n. 1.4, chap. 19 n. 5.1.2). Constituent ainsi des améliorations à plus-value la création d'une salle de bain, d'un chauffage central, d'un ascenseur; l'installation d'un frigo, d'une machine à laver, d'un compteur d'eau chaude, d'un compteur individuel de chauffage, d'une antenne collective de télévision ou le

raccordement au réseau câblé; l'amélioration de l'isolation phonique de l'immeuble (Lachat, op. cit., chap. 19 n. 5.1.4). Il est commun de décrire les rénovations et les modifications comme des investissements qui ont pour objectif la modernisation de la chose louée et qui, en règle générale, transforment sa valeur d'usage et/ou sa valeur intrinsèque (Commentaire SVIT, op. cit., n. 16 ad art. 260-260a). A teneur de l'art. 1^{er} al. 1 LDTR et de l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR, les travaux de rénovation sont en revanche subordonnés à une autorisation au sens de cette législation. c) Comme le relève l'autorité intimée, en pratique toutefois, une très grande partie des travaux de rénovation ont un caractère mixte d'entretien courant et de rénovation. L'expérience enseigne en effet que lorsque des travaux de réparation d'une certaine ampleur sont entrepris, on ne remplace pas nécessairement ce qui est usé ou défectueux par quelque chose d'équivalent. Il n'est pas rare que l'on procède alors à une réflexion et que l'on saisisse l'occasion de travaux importants pour améliorer la situation existante, en employant des matériaux de meilleure qualité ou plus luxueux, en choisissant des installations plus modernes, plus performantes, plus confortables, etc. (Bernard Corboz, Les travaux de transformation et de rénovation de la chose louée entrepris par le bailleur et leur répercussion sur les loyers, 12^e Séminaire Neuchâtel 2002, p. 18). Ainsi, le remplacement d'installations anciennes par de nouvelles installations plus performantes, plus confortables, mieux adaptées aux exigences modernes, entraîne une plus-value partielle, par exemple le remplacement d'une machine à laver par une machine permettant en outre de sécher le linge. Dans cette hypothèse, il convient de déterminer la part de plus-value que comporte la nouvelle installation et de ne répercuter que celle-ci sur le loyer (Lachat, op. cit., chap. 19 n. 5.1.4).

E. 5

Les travaux à caractère mixte d'entretien courant et de rénovation (cf. consid. 4c supra) doivent faire l'objet d'un examen particulier au regard de la LDTR. a) En présence de tels travaux mixtes, l'autorité LDTR doit, pour fixer le loyer net admissible après travaux, recourir à une méthode dite "de la valeur objective". Cette méthode vise notamment à déterminer la part des travaux correspondant à une rénovation, qui peut seule être mise à la charge des locataires, à l'exclusion de la part des travaux correspondant à l'entretien (FO.2006.0013 du 27 octobre 2008 consid. 3a). aa) Pour ce faire, le SCL détermine en premier lieu le loyer objectif. Il fixe d'abord la valeur objective de l'immeuble, en prenant en considération la valeur à neuf du bâtiment sur la base du cube ECA, en y ajoutant la valeur du terrain et celle des aménagements extérieurs (plus taxes et divers) et en tenant compte d'une déduction de vétusté. Pour déterminer le loyer objectif, le SCL considère ensuite qu'il correspond au rendement admis, au taux de référence des loyers, de la valeur objective de l'immeuble. bb) Le SCL calcule en second lieu le loyer admissible après travaux. A cet effet, il détermine d'abord le pourcentage admissible du coût des travaux pouvant être répercuté sur les locataires. Pour calculer ce pourcentage, il considère que le 30% du loyer objectif correspond à une part d'entretien, alors que le 70% permet au propriétaire de rentabiliser ses frais financiers et peut être répercutée sur les loyers. Ainsi, la part du loyer effectif dépassant le 70% du loyer objectif est celle qui peut effectivement être affectée à l'entretien de l'immeuble et ne peut être répercutée sur les loyers. Il déduit cette part du 100% des travaux pour arrêter le pourcentage du montant total des travaux qui peut être répercuté sur les loyers. De manière générale, en pratique et sous réserve de cas exceptionnels où les loyers sont manifestement et de longue date particulièrement excessifs, le SCL ne descend pas en dessous de 50% afin de garantir un minimum de rentabilité au propriétaire. Puis, il fixe le loyer admissible après travaux en ajoutant au loyer effectif le

rendement admissible des travaux, renté au taux de référence des loyers. Les travaux réellement à plus-value (création d'un élément qui n'existait pas) ou qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable ou d'économies d'énergie (cf. art. 39 LVLene) sont rentabilisés à 100%, toujours au taux de référence des loyers. b) En principe, tous les travaux comportant une part de rénovation doivent ainsi être soumis à une autorisation et à un contrôle des loyers, calculés selon la méthode objective précitée. Toutefois, lors des travaux préparatoires de la LDTR, le Conseiller d'Etat Junod avait indiqué que pour éviter des interventions sur les rénovations de peu d'importance, la pratique ne soumettait à autorisation que les travaux dont le coût atteignait au moins 20% de la valeur vénale de l'immeuble (BGC, op. cit., p. 1479). C'est du reste ce seuil qui a été repris par l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR. A l'inverse, même les travaux qui semblent à première vue relever uniquement de l'entretien peuvent être soumis à autorisation suivant leur coût. Il s'agit en effet d'éviter que des travaux qui sont a priori des travaux d'entretien puissent, par leur ampleur, avoir une répercussion sur les loyers et mettre ainsi en péril l'objectif visé par la loi, à savoir le maintien de logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles (FO.2000.0005 du 3 mai 2001 consid. 2c/aa). Dans cet arrêt FO.2000.0005, le tribunal cite à ce propos une publication d'Olivier Bindschedler et François Paychère (La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998, p. 363 ss, spéc. p. 368), dont il extrait ce qui suit: " Pour admettre véritablement que des travaux répondent à la définition de l'entretien au sens où l'entendait le législateur, encore faut-il, selon la jurisprudence, que leur coût total soit raisonnable. Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif ont eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler que, dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la LDTR ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat (ATF SI S. du 10 octobre 1991; ATF 116 Ia 401 consid. 5a p. 410; ATA SI C. du 1er décembre 1992, in SJ 1993 p. 576; SI M. du 14 février 1990; SI C. du 1er juin 1988, in SJ 1989 pp. 249 s.). En d'autres termes, la loi cherche à soumettre au contrôle de l'Etat certaines catégories de travaux davantage en fonction des risques qu'ils font peser sur le caractère abordable des logements qu'en fonction du type de travaux eux-mêmes. " Toujours dans cet arrêt FO.2000.0005 (consid. 2c/aa), le tribunal relève que la distinction entre travaux d'entretien courant et travaux de rénovation étant souvent délicate, il convient, lorsqu'un doute existe à ce propos, de s'en tenir à l'objectif visé par la LDTR en recourant à la présomption posée à l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR: lorsque des travaux entraînent une hausse des loyers et qu'au surplus, leur coût atteint au moins 20% de la valeur ECA de l'immeuble, ils sont manifestement soumis à la loi et une demande d'autorisation doit dès lors être présentée à l'autorité compétente. c) Il découle ainsi de ce qui précède que c'est l'ensemble des travaux, d'entretien courant, de rénovation ou mixtes, qui doivent être pris en considération pour déterminer si le seuil de 20% fixé par l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR est atteint.

E. 6

Il reste à déterminer si l'autorité intimée était fondée à refuser en l'espèce le bénéfice de l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR. a) Conformément au texte de l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR, l'autorité "peut" dispenser le propriétaire de présenter une demande lorsque les travaux envisagés représentent un coût inférieur au 20% de la valeur à neuf ECA. Il s'agit ainsi d'une faculté pour l'autorité et non d'une obligation. Cela étant, même s'il s'agit d'une faculté, il n'en demeure pas moins que l'autorité ne saurait commettre un abus ou un excès de son pouvoir

d'appréciation. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (cf. sur tous ces points, ATF 116 V 307 consid. 2 p. 310; 110 V 365 consid. 3b in fine ; 108 Ib 205 consid. 4a). b) Comme indiqué ci-dessus (consid. 5c) pour déterminer si les travaux litigieux représentent un coût inférieur aux 20% de la valeur à neuf ECA de l'immeuble (ici de 6'495'298 fr.), il convient de les prendre en considération dans leur totalité, qu'ils soient d'entretien courant, de rénovation ou mixtes. Par ailleurs, la demande de dispense ayant été présentée après l'achèvement des travaux, c'est le coût réel de ceux-ci qui doit être pris en considération, à l'exclusion du coût initialement devisé (FO.2000.0005 du 3 mai 2001 consid. 2c/cc). Les parties ne contestent pas que le coût réel des travaux est déterminant, ni que celui-ci découle du décompte d'octobre 2013. Elles discutent en revanche du point de savoir si le montant décisif tiré de ce décompte d'octobre 2013 se limite au poste intitulé "total travaux" de 1'246'323,40 fr. ainsi que le soutient la recourante, ou s'il faut y ajouter le poste "divers" par 44'606,60 fr. (soit notamment les indemnités de nuisances versées aux locataires par 24'404 fr. et les frais inhérents à la conduite - organisation de chantier par 16'627,10 fr.) et le poste "spécial" par 23'300 fr (soit les aménagements extérieurs, du chemin - entrées garage et immeuble) pour arriver à 1'314'230 fr. selon l'autorité intimée. La question de savoir si le coût des travaux atteint 1'246'323,40 fr. (soit 19,19% de la valeur à neuf ECA de l'immeuble) ou 1'314'230,00 fr. (soit 20,23%) souffre de rester indécise. En effet, même si l'on devait admettre, dans la version la plus favorable à la recourante, que le coût réel des travaux était de 19,19%, il resterait très près du seuil de 20%. L'autorité intimée conserve ainsi une marge d'appréciation étendue pour refuser de dispenser ces travaux d'autorisation. Or, on constate que les travaux peuvent entraîner une augmentation de loyer de 9,77%, comparaison faite entre le loyer initial, de 213,20 fr. m² /an (446'772 fr. / 2095,50 m²) et le loyer contrôlé selon la nouvelle décision de l'autorité intimée, de 234,03 fr. m² /an (490'405 fr. / 2095,50 m²). L'autorité intimée n'a dès lors pas abusé de sa marge d'appréciation en refusant à la recourante une dispense au sens de l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR.

E. 7

A titre subsidiaire, la recourante contestait le montant du revenu locatif net admissible, en concluant à ce qu'il soit fixé à 490'405 fr. par an. L'autorité intimée ayant adhéré à cette conclusion par nouvelle décision du 12 février 2015, le recours est devenu sans objet sur ce point. Pour le surplus, la recourante ne remet pas en cause, à juste titre, la durée du contrôle des loyers, de trois ans, ni les autres conditions posées par la décision du 22 avril 2014.

E. 8

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il conserve un objet. La décision du 12 février 2015 du SCL fixant le loyer net admissible maximum à 490'405 fr. doit être confirmée. La décision du 22 avril 2014 du SCL doit également être confirmée dans la mesure où elle n'a pas été modifiée par la décision du 12 février 2015. La recourante ayant partiellement gain de cause, elle supportera une part de l'émolument judiciaire. Pour le même motif, elle obtiendra une indemnité réduite de dépens, à charge de l'autorité intimée. La municipalité, qui n'a pas pris de conclusion, ne participe ni aux frais, ni aux dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.